

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Rebecca de Souza Teixeira

**A Implementação do Direito à Moradia: do Horto
Florestal ao Plano Internacional**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

Programa de Bacharelado em Relações Internacionais

Rio de Janeiro, 6 de Julho de 2020



Rebecca de Souza Teixeira

**A Implementação do Direito à Moradia: do Horto
Florestal ao Plano Internacional**

Trabalho de Conclusão de Curso

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Orientadora: Fatima Mello

Resumo

O paper retrata a situação do direito à moradia, partindo de um caso de violação doméstica, no Horto Florestal. O trabalho também busca traçar o panorama internacional sobre o tema, envolvendo as organizações multilaterais, Organizações Não Governamentais, sociedade civil, e qual a capacidade de impacto presente nesses atores no que tange o direito à moradia, para solucionar casos como o do Horto Florestal. Levando em consideração as ações de tais grupos, são feitas recomendações que podem transformar positivamente no objetivo de seus projetos.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Horto Florestal. Órgãos Multilaterais. Movimentos de Resistência.

Sumário

Introdução	6
Capítulo 1 – A Violação de Direitos	8
<i>1.1 Direito à moradia</i>	8
<i>1.2 Direito à cidade</i>	10
Capítulo 2 - Contexto histórico da Comunidade do Horto	12
Capítulo 3 – Organização das Nações Unidas	16
<i>3.1 A Agenda 2030 e a cidade</i>	17
Capítulo 4. O papel do Banco Mundial	19
<i>4. 1 Cities alliance: união entre o global e o municipal</i>	20
Capítulo 5. Opções de resistência	23
<i>5.1 Exemplo do movimento Abahlali baseMjondolo</i>	23
<i>5.2 Resistência por meio das ONGs e Redes de ativismo</i>	25
Capítulo 6. Conclusão e recomendações	28
<i>6.1 Governo Brasileiro</i>	28
<i>6.2 Organismos multilaterais</i>	28
<i>6.3 Alianças para resistência</i>	29
<i>6.4 Conclusão</i>	30
7. Referências Bibliográficas	31

Abreviações e Siglas

^s CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
HIC	Habitat International Coalition
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNECE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
UNEP	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNHRP	United Nations Housing Rights Program
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Introdução

Os direitos humanos são celebrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como regulamentos domésticos como a Constituição Federal de 1988. Um dos direitos em questão, o direito à moradia, é citado em vários tratados internacionais como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi ratificado pelo Brasil¹. Ademais, o direito em questão faz parte da agenda de órgãos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, sendo também pautado por Organizações Não Governamentais (ONGs), existentes nos níveis doméstico e internacional, e sendo a causa de luta de grupos da sociedade civil.

Entretanto, a situação presente em diferentes localidades ao redor do mundo é diferente daquela definida nos tratados, declarações, e leis. Quase 1 bilhão da população urbana existente se encontra em condições inadequadas de moradia em favelas², no caso específico do Brasil, a porcentagem daqueles que se encontram em assentamentos precários e informais nas áreas urbanas é de 41.4%³. Além do mais, ao menos 2 milhões de pessoas são forçadamente removidas de suas casas ao ano, e a isso soma-se aquelas que não foram removidas, mas estão sob ameaça de remoção⁴. A violação do direito à moradia tem impacto nas relações construídas na cidade, assim como o direito à cidade.

A situação vivida pela comunidade do Horto Florestal é mais uma entre outras existentes, onde o Estado é agente na violação do direito à moradia. A comunidade que está presente na região do Jardim Botânico desde o período colonial, vivendo de forma harmoniosa com a natureza, se encontra atualmente sob risco de remoção, sendo que alguns moradores já foram retirados da área sem a maior provisão de reparações por parte do Estado.

No entanto, existem iniciativas no plano internacional que visam a defesa e promoção desse direito. A ONU possui a Agenda 2030, que pauta a necessidade da moradia adequada, assim como a Nova Agenda Urbana da ONU-Habitat. O Banco Mundial criou a Cities Alliance, em união com a ONU, que realiza projetos

¹ No ano de 1992.

² (ONU-HABITAT, s.d). Mais detalhes podem ser encontrados no site: <https://unhabitat.org/topic/housing>

³ Segundo dados da ONU-Habitat presentes na página: <https://unhabitat.org/brazil>.

⁴ (ONU-HABITAT, s.d).

dentro de diferentes temáticas urbanas, além de impulsionar a Agenda 2030, e oferecer apoio à governos através da cooperação. As ONGS, como a Habitat For Humanity, e a rede Habitat International Coalition, também atuam ativamente, desenvolvendo projetos, mapeando conflitos urbanos, realizando a troca de informações, e apoiando movimentos locais

Nesse sentido, o paper se dividirá em sete capítulos. O primeiro segundo capítulo aborda a violação do direito à moradia, o que ele representa, assim como o direito à cidade, que está diretamente ligado a questão da moradia. O terceiro capítulo situa o caso do Horto Florestal, trazendo o contexto histórico de formação da comunidade, e o desenvolvimento dos processos de remoção feitos na região. O quarto capítulo abordará a Organização das Nações Unidas, suas agendas e agências, já que a ONU é diretamente engajada nos temas das cidades e direitos humanos, tendo impacto em várias regiões. O quinto capítulo analisará os pontos fortes e fracos da atuação do Banco Mundial, que tem grande influência em situações que culminam em remoções forçadas, assim como a sua iniciativa junto à ONU, que tem importante papel na busca de soluções urbanas. O sexto capítulo tratará das opções de resistência, tendo como foco a sociedade civil e as ONGs, ambas essenciais na promoção de direitos. E por fim, o sétimo capítulo concluirá o paper, contando com recomendações para o governo brasileiro, órgãos multilaterais, e as redes de resistência.

1. A Violação de direitos

1.1 Direito à moradia

Antes de adentrar o tópico específico da Comunidade do Horto, é necessário abordar o tema do direito à moradia. A necessidade da moradia para a dignidade humana é celebrada em diversos tratados internacionais, assim como na própria Constituição de 1988⁵. Além disso outros dispositivos legais regem o tema da moradia e remoções focadas em contexto urbano, como o Estatuto da Cidade (Lei n.10.257 de 2001), a Lei n. 11.124 de 2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e a Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro (Artigo 429)⁶. No que tange o plano internacional, o direito à moradia é celebrado em uma série de tratados e declarações, assim como agendas da Organização das Nações Unidas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, estabelece que todos têm o direito à uma qualidade de vida adequada, incluindo a habitação entre os elementos que garantem esse padrão de vida⁷. A tentativa de se concretizar esse direito também se encontra na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, mais especificamente através do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11⁸.

O direito à moradia adequada⁹ vai além da estrutura física em si, estendendo-se também para todo o acesso à vida urbana como escola, trabalho, lazer e segurança. O local em que se vive molda as relações sociais, a relação com o meio ambiente, com a memória e até a própria relação cidadã que se estabelece. A moradia é capaz de construir a relação comunitária, que também é

⁵ O Artigo 6 da Constituição Federal elenca os direitos sociais, estando entre eles o direito à moradia.

⁶ Segundo a Anistia Internacional (s.d).

⁷ O artigo 25, sessão 1, diz “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control”. UN, 1948. Universal Declaration of Human Rights.

⁸ O Objetivo 11 é o de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, estabelecendo metas sobre urbanização, transportes, saneamento básico, segurança em espaços públicos. O Objetivo 11.1 se liga diretamente à habitação, tratando da garantia do acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, além da urbanização de favelas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, s.d)

⁹ Segundo Maricato (2007), os elementos que caracterizam a moradia inadequada são: falta de estrutura, o número excessivo de habitantes, título de propriedade inadequado, falta de banheiro exclusivo e degradação do edifício.

transformadora do espaço da cidade¹⁰. A participação nos processos de construção, preservação e transformação do espaço em que se vive, é um elemento que constitui a cidadania¹¹. Quando o direito à moradia não é exercido de forma adequada, isso pode gerar o processo contrário, que seria o da marginalização.

No Brasil, a falta do acesso à habitação tem uma ligação com a desigualdade social no que tange a renda. Em 2004, 88.7% do déficit habitacional¹² se concentrava entre famílias com renda de até 3 salários mínimos¹³. Para além da renda a falta do acesso se estende também para os campos do gênero e racial, sendo as mulheres e negros as maiores vítimas da falta de moradia¹⁴. Apesar de existir uma legislação robusta sobre o tema, como pode se notar, as relações sociais desiguais possuem forte influência sobre o problema¹⁵. O alto custo de vida, especialmente em grandes capitais, também é um dos agentes que dificultam o maior acesso à habitação, já que muitas pessoas não possuem condição financeira que possibilite a compra ou locação de um espaço adequado, somando mais famílias ao número das que se encontram vivendo em locais precários¹⁶.

Outro problema presente ainda na questão da habitação são as remoções forçadas, que ocorrem em várias partes do Rio de Janeiro, e é o caso específico do Horto Florestal. A remoção forçada se caracteriza pela remoção de pessoas, sem contar com a vontade delas, das terras ou casas em que vivem, e sem a previsão da garantia do processo legal devido¹⁷. Os moradores da região do Horto não foram consultados sobre qual seria a sua posição quanto ao processo, não houve tentativa por parte do Estado de compreender as demandas dessas pessoas, e nem de buscar um ponto comum onde todos os interesses fossem atendidos. Além

¹⁰ De acordo com Irazabal e Angotti (2016).

¹¹ (ANGOTTI; IRAZABAL 2016).

¹² Segundo Maricato (2007), o déficit seria definido como: casas improvisadas (em áreas destinadas para o uso não residencial), coabitação de famílias (famílias diferentes vivendo na mesma casa) famílias com alto comprometimento com aluguel, casas sem condições estruturais mínimas para habitação.

¹³ Segundo a Fundação João Pinheiro (2006, apud MARICATO, 2007, p.39).

¹⁴ (MARICATO, 2019).

¹⁵ (MARICATO, 2019).

¹⁶ Uma pesquisa feita pelo QuintoAndar que cruzou os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre a renda média dos cidadãos e a média de custo do aluguel de imóveis anunciados em sua plataforma, apontou que o aluguel no Rio de Janeiro consome 49% da renda média do carioca (VALOR INVESTE, 2019).

¹⁷ Definição dada pela Anistia Internacional (s.d), que ainda complementa que segundo a legislação internacional, as remoções só podem ser realizadas quando todos os outros recursos forem esgotados, e as salvaguardas legais devem ser implementadas.

disso, outro ponto que caracteriza a remoção é a falta de provisão de moradia alternativa ou compensação, o que deixa os moradores desassistidos, e também ocorreu com famílias do Horto¹⁸. Essas famílias são retiradas do seu lar, da sua história, da sua comunidade, e passam a se encontrar em posição de vulnerabilidade.

1.2 Direito à cidade

Lefebvre (1996) escreveu sobre as três dimensões da cidade: a simbólica, a paradigmática e a sintagmática. A dimensão simbólica para o autor seriam os monumentos e espaços da cidade que servem para simbolizar essa sociedade ou o Estado. A paradigmática é aquela que mostra as oposições existentes na cidade, como o centro e a periferia. E a sintagmática é “a conexão de elementos, a articulação de isotopias e heterotopias”¹⁹. Segundo o autor, a vida urbana é uma obra de arte que é constantemente refeita pelos cidadãos, não sendo modificada somente por processos como a acumulação de capital ou produção industrial²⁰. De acordo com Lefebvre, o urbano tem ligação direta com a civilização:

Excluir o *urbano* de grupos, classes, indivíduos, é excluí-los da civilização, ou até mesmo da própria sociedade, o *direito à cidade* legítima a recusa de se permitir que seja removido da realidade urbana por uma organização discriminatória e segregacionista. Esse direito do cidadão [...] proclama a inevitável crise dos centros urbanos baseados na segregação e os estabelecendo: centros de tomada de decisão, riqueza, poder, informação e conhecimento, que rejeitam para os espaços periféricos todos aqueles que não possuem privilégios políticos²¹.

.Os movimentos de segregação definidos por Lefebvre são aqueles marcados por processos orientados para o mercado que salientam as divisões sociais e a polarização espacial nas cidades, assim como a realocação forçada de grupos marginalizados em guetos para a realização de políticas estatais que visam algum tipo de transformação urbana²². A resistência a esses movimentos dependeria do desenvolvimento de formas de participação que permitissem o

¹⁸Após autorização de reintegração de posse, do Tribunal de Contas da União, em 2016, a família de Ana recebeu notificação de despejo, sem direito a outra moradia ou indenização. O mesmo ocorreu com Marcelo de Souza e sua família, que foram despejados e não receberam nenhuma forma de assistência por parte do Estado (FIOCRUZ, 2018).

¹⁹ (LEFEBVRE, 1996, p.116, tradução nossa).

²⁰ (LEFEBVRE, 1996, p.117).

²¹ (LEFEBVRE, 1996, p. 195, tradução nossa).

²² (BUTLER, 2012, p. 144).

envolvimento por completo dos habitantes nos processos decisórios relevantes para a produção espacial²³. Para Lefebvre, esse envolvimento deveria acontecer através da autogestão, já que apenas a participação em partes do processo decisório²⁴ não seria suficiente, e poderia servir como uma forma de manipulação com o intuito de fazer com que as pessoas se sentissem agentes políticos sem possibilitar realmente uma mudança aprofundada ou revolucionária em direção ao direito à cidade²⁵.

Esses processos de segregação são existentes em cidades como o Rio de Janeiro, onde tanto o setor imobiliário, quanto o próprio Estado são os agentes que impulsionam a realocação de milhares de pessoas em função dos seus interesses. No campo do Estado, no entanto, o artigo 429 da Lei Orgânica do Rio de Janeiro prevê a regularização fundiária e titulação de áreas faveladas e de baixa renda, sem a remoção de moradores²⁶, o que demonstra um descolamento entre o plano das leis e a ação estatal, que comumente realiza processos de remoção para além das condições previstas em lei. A alínea c do inciso VI do artigo ainda prevê o assentamento em localidades próximas dos locais de moradia ou trabalho em casos onde a remoção se mostre necessária. Apesar de a legislação parecer ser muito avançada quando se trata de pontos que remetem ao direito à moradia e ao direito à cidade, ainda é possível encontrar situações onde o Estado, utilizando de meios legais, se torna o violador desses direitos, um exemplo desse quadro é o caso do Horto Florestal no Rio de Janeiro.

²³ (BUTLER, 2012, p. 144-145).

²⁴ Como, por exemplo, através de uma consulta pública.

²⁵ Para Lefebvre (1976, p.120 apud BUTLER, 2012, p.146), apenas a auto-gestão tornaria a participação real, e a sua tendência seria globalizante, já que permitiria o desenvolvimento de medidas verdadeiramente democráticas.

²⁶ Exceto quando as condições físicas da área ocupada coloque em risco a vida de seus habitantes.

2. Contexto histórico da Comunidade do Horto

A Comunidade do Horto Florestal está localizada entre o Jardim Botânico e o Parque Nacional da Tijuca, nela se encontram aproximadamente 621 famílias, divididas em 11 locais: Caxinguelê, Chácara do Algodão, Clube dos Macacos, Dona Castorina, Grotão, Hortão, Major Rubens Vaz, Morro das Margaridas, Pacheco Leão, Solar da Imperatriz e Vila São Jorge.²⁷ Há três décadas essas famílias lutam pelo direito de manter suas residências, assim como seu modo de vida e história. No entanto, a história da Comunidade se iniciou ainda no período colonial.

No final do século XVI, na região onde antes existia tribos indígenas, foi construído o Engenho D'EL Rey, que posteriormente passou a se chamar Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa²⁸. A Casa Grande do engenho foi ocupada por ex-escravos, constituindo um quilombo, e a região se tornou rota de fuga e local de outros quilombos²⁹, demonstrando que seria o início da ligação da área com a cultura negra. Com a chegada da corte portuguesa ao Rio de Janeiro, D. João VI desapropriou o Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa com o intuito de construir uma fábrica de pólvora, e alguns meses depois fundou o Jardim de Aclimação de Espécies da Índia³⁰. Os trabalhadores que eram empregados pela fábrica e pelo Jardim de Aclimação foram convidados a residir na região, já que a escassez de transportes na época dificultaria a chegada ao local de trabalho. Para isso foram construídas vilas, pela administração do parque, no intuito de abrigar os funcionários que ali trabalhariam³¹. O último grande movimento que levou pessoas a construir casas na região foi a construção da Companhia de Fiação e Tecelagem Carioca, em 1890, onde os trabalhadores que vierem de zonas rurais do Estado do Rio de Janeiro receberam

²⁷ Conforme os dados informados no report do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2018).

²⁸ Segundo a Fiocruz (2018), o Engenho D'EL Rey teria sido financiado como parte de política pública de incentivo ao desenvolvimento da cana-de-açúcar. Como as obras previstas não ocorreram, o engenho foi privatizado e passou a pertencer a Diogo Amorim Soares, que posteriormente a venderia para Sebastião Fagundes Varela.

²⁹ OLIVIERI (2012).

³⁰ De acordo com Fiocruz (2018), o Jardim de Aclimação de Espécies da Índia veio a se tornar o atual Instituto de Pesquisa do Jardim Botânico.

³¹ GOMES (2018).

permissão para construir suas casas perto dos limites do Parque Nacional da Tijuca³².

Essas famílias viveram na região ao longo de séculos, sendo que apenas na década de 1980 a União propôs 215 ações de reintegração de posse, com o argumento de que essas pessoas estariam ocupando um espaço público para fins privados³³. Essa pressão feita para que a União abrisse o processo de reintegração de posse partiu também da recém-criada Associação de Amigos do Jardim Botânico, que veio a existir em um momento em que as áreas próximas ao Jardim Botânico foram ocupadas por mansões³⁴. É necessário ressaltar a relevância da influência que esses grupos mais abastados têm no caso do Horto, já que o Jardim Botânico é um bairro de classe alta, e em mais de um momento ocorreu a mobilização desses setores na tentativa de impedir que essas famílias pudessem permanecer na região³⁵.

Na década de 1990, o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, começou a buscar maneiras de expandir seu arboreto, adquirindo o Solar da Imperatriz, fundando a Escola Nacional de Botânica Tropical³⁶. No entanto, em 2001 ocorreu mais uma mudança no aparato jurídico, sendo este o art. 1º da Medida Provisória 2.220³⁷. A Medida Provisória se trata da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), que é voltada para imóveis públicos, já que estes não podem ser usucapiados³⁸. A CUEM é fundamental no caso específico do Horto, já que permite através do seu aparato legal, que as famílias que ali habitam possam ter garantido o direito de moradia regularizada, caso preencham os requisitos determinados pela lei³⁹. Muitas das famílias que residem

³² OLIVIERI (2012).

³³ GOMES (2018).

³⁴ FERNANDES (2013).

³⁵ O bairro Jardim Botânico se localiza na Zona Sul do Rio de Janeiro, área rica da cidade. O índice de Desenvolvimento Humano Municipal é formado por três indicadores: renda, educação e longevidade, podendo variar de 0 a 1, sendo o maior desenvolvimento do município aquele que se aproxima de 1. Segundo o Instituto Pereira Passos ET AL. (2000, apud SEBRAE, 2015, p.8), o bairro Jardim Botânico, em 2000, possuía um IDHM de 0.957, que é um valor que reflete o alto padrão de vida daqueles que ali habitam.

³⁶ FIOCRUZ (2018).

³⁷ GOMES (2018).

³⁸ GOMES (2018).

³⁹ Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017).

no Horto se encontram dentro dos requisitos colocados pela lei, e teoricamente, possuem esse direito de regularização.

A partir dessa mudança legal dada pela CUEM, em 2006, a União decidiu realizar o processo de regularização fundiária através de um projeto com a Faculdade de Arquitetura de Urbanismo – FAU/UFRJ⁴⁰. O projeto buscava levantar dados socioeconômicos dos moradores, assim como dados ambientais, e adequar essas moradias aos parâmetros determinados pela CUEM, o objetivo era de que os terrenos pudessem ser regularizados se baseando nos resultados propostos pelo projeto⁴¹. No entanto, quando o projeto foi finalizado, foi feita uma denúncia pela Associação de Amigos do Jardim Botânico no Tribunal de Contas da União, que acabou gerando a instauração de um processo administrativo que analisará o projeto⁴². O Tribunal de Contas da União afirmou que a Secretaria de Patrimônio da União não havia apresentado motivação para realizar a regularização dos terrenos, cancelando o projeto feito em parceria com a FAU/UFRJ⁴³. Determinou-se que fosse feito um relatório sobre o caso por outros entes⁴⁴, com o objetivo de reavaliar a situação do Horto e as possíveis necessidades de expansão do Jardim Botânico. Esse relatório realizado recomendou a saída de 80% das famílias da comunidade, e desde então elas vivem em risco constante de remoção⁴⁵.

Os atuais moradores do Horto são, em grande maioria, os descendentes desses operários e trabalhadores do Jardim Botânico, e habitam as casas que foram construídas ao longo dos processos históricos retratados acima. Essas famílias permaneceram na região, mantendo suas tradições e o contato harmonioso com a natureza. O Plano de Regularização da UFRJ de 2009, apontou que no período, ali residiam 620 famílias com rendas entre 0 e 5 salários mínimos, também é válido ressaltar que muitos idosos também são moradores do Horto.

A situação da comunidade se mantém a mesma até o momento atual, sendo que algumas famílias já passaram pelo processo de remoção de forma

⁴⁰ GOMES (2018).

⁴¹ GOMES (2018).

⁴² Segundo Gomes (2018), a Associação de Amigos do Jardim Botânico alegou mau uso de bem público, assim como a necessidade de expansão do Jardim Botânico para pesquisas.

⁴³ GOMES (2018).

⁴⁴ Esses entes sendo o Ministério do Planejamento, Ministério da Cultura, Ministério de Meio Ambiente e suas autarquias: Instituto de Pesquisa Jardim Botânico, Secretaria de Patrimônio da União de Brasília e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (GOMES, 2018)

⁴⁵ GOMES (2018).

violenta⁴⁶. Não existe iniciativa, por parte do Estado, para a regularização dessas casas, ou ainda mesmo apenas realocar esses moradores em regiões próximas às que estão habitando atualmente. Em 2016 o Tribunal de Contas da União definiu que os moradores que fossem removidos no processo de reintegração de posse não teriam direitos à indenização ou a uma nova moradia⁴⁷. Essas famílias que correm o risco de perder suas casas se encontram também sob o risco de não receber um suporte do Estado, e são também de baixa renda, ou seja, estarão em situação de completa vulnerabilidade. Apesar de a Constituição Federal citar o direito à moradia como um dos direitos sociais, e de existirem aparatos legais como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, esses instrumentos não estão sendo utilizados no caso da comunidade. Também não existe interesse, por parte do poder público, de incorporar as demandas da comunidade. Por outro lado, os moradores do Horto permanecem resistindo, buscando formas de relembrar sua vivência histórica na região, como a criação do Museu do Horto, além da realização de manifestações na rua⁴⁸, com o intuito de publicizar a situação de descaso em que se encontram. Essas famílias desejam fazer parte do processo decisório que virá a determinar qual é o seu próprio destino de moradia, já que habitam a região há séculos, e deveriam ser incluídas na construção de alguma alternativa para o caso junto do Estado. A própria Organização das Nações Unidas já enviou carta para o Governo Federal recomendando a permanência da comunidade, relembrando a sua relevância histórica como reduto da cultura negra, e também apontando a necessidade de cumprir os acordos celebrados em tratados internacionais sobre o direito à moradia.

⁴⁶ Segundo o relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2018), algumas famílias já passaram pelo processo de remoção, sendo que em ao menos dois casos foi usada força excessiva por parte do Estado, com balas de borracha, spray de pimenta e gás lacrimogênio. Ainda segundo o relatório, entre o grupo de atingidos por essa força, se encontravam idosos e crianças.

⁴⁷ FIOCRUZ (2018)

⁴⁸ Em 2014 representantes de várias comunidades do Rio, ameaçadas de remoção, ou que já haviam sido removidas em virtude dos megaeventos, se reuniram em Copacabana para denunciar as políticas habitacionais injustas nas três esferas de governo. Em 2016 novos protestos foram realizados no Horto, contra a remoção de famílias que haviam recebido cartas de aviso de despejo pelo governo. (FIOCRUZ, 2018)

3. Organização das Nações Unidas

A ONU reconhece que desigualdades espaciais, acesso desigual à terra, a falta de moradia acessível, se encontram entre os elementos que contribuem para o maior risco de desastres, instabilidade e conflito⁴⁹. Levando em consideração a relevância do problema, Organização das Nações Unidas inclui o tema da moradia em suas políticas e projetos, possuindo uma Agência específica para lidar com a temática. O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, mais conhecido como ONU-Habitat, foi estabelecido em 1978, sendo resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I). A Agência trabalha focada na urbanização sustentável e os assentamentos humanos, tendo como mandato o desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável, visando promover a moradia adequada para todos⁵⁰. A ONU-Habitat utiliza da cooperação técnica para trabalhar os temas relacionados à vida urbana com diversos atores⁵¹, como governos⁵², universidades, ONGs, setor privado, entre outros.

A Agência desenvolve múltiplos projetos⁵³, como os voltados para o tema da habitação e assentamentos informais, participação cidadã, serviços básicos urbanos, assim como o desenvolvimento de indicadores urbanos⁵⁴, pesquisa e desenvolvimento de capacidades. Para além disso, a ONU-Habitat é engajada nas agendas globais como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sendo a responsável pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de número 11, tema que será melhor explorado na sequência do capítulo. Outro ponto importante de ser ressaltado sobre a Agência é a Nova Agenda Urbana, formulada em 2016 na

⁴⁹ (ONU, 2019)

⁵⁰ Para mais informações sobre a Agência, acesse: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>.

⁵¹ Os atores indicados no website da ONU-Habitat são: United Nations Human Rights Office Of The High Commissioner, UNECE, World Bank, African Development Bank Group, Global Network Of Cities, Local And Regional Governments, International Centre For Migration Policy Development, World Health Organization, UNDP, UNEP, World Habitat, Habitat For Humanity, University of Cambridge, Oxford Brookes University e Ethzurich. Mais informações estão disponíveis na página <https://unhabitat.org/topic/housing>.

⁵² Nos níveis municipal, estadual e federal.

⁵³ Além dos citados, existem: planejamento e desenho urbano local e metropolitano, legislação urbana, solo e governança, economia urbana e finanças municipais, segurança urbana e espaços públicos, empoderamento de mulheres nas cidades, desenvolvimento econômico local, entre outros. A lista completa das áreas de projetos desenvolvidos pode ser consultada na página <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>.

⁵⁴ Iniciativa de Prosperidade das Cidades e Observatórios Urbano (ONU, s.d).

Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). A Agenda se constitui enquanto um documento que define ações a serem tomadas globalmente, a partir dos padrões indicados pelo documento, que visam o alcance do desenvolvimento urbano sustentável, formulando novos conhecimentos sobre como cidades podem ser gerenciadas e vividas⁵⁵.

A ONU-Habitat também desenvolve projetos com o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, através do United Nations Housing Rights Program (UNHRP). O UNHRP apoia governos, a sociedade civil e a National Human Rights Institutions a avançarem suas políticas no campo da moradia adequada. No que tange as remoções forçadas, há também o trabalho desenvolvido com o UN Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing, que busca maior colaboração para evitar violações do direito à moradia⁵⁶.

3.1 A Agenda 2030 e a cidade

No ano de 2015 os países-membros da ONU se reuniram para discutir novas estratégias visando à melhoria da qualidade de vida ao redor do mundo. Os pontos principais definidos buscam acabar com a pobreza, promover a prosperidade para todos, proteger o meio ambiente e responder às mudanças climáticas⁵⁷. A Agenda 2030 alavanca o desenvolvimento sustentável e temas relativos à mudança climática, sendo baseada nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁵⁸. Governos, sociedade civil e outros atores contribuíram na formulação da agenda, que possui 17 objetivos diferentes⁵⁹.

⁵⁵ O documento pode ser lido na íntegra através da página: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>

⁵⁶ (ONU, s.d).

⁵⁷ (ONU, s.d).

⁵⁸ Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são: acabar com a fome a miséria, oferecer educação básica de qualidade para todos, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde das gestantes, combater a Aids, a malária e outras doenças, garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, e estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

⁵⁹ Os outros objetivos que não serão abordados nesse trabalho podem ser encontrados na página: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>

O Objetivo 11, liderado pela ONU-Habitat, é o de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”⁶⁰. Dentro do objetivo existe o tópico 11.1 que é voltado para o tema da habitação adequada: “até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”⁶¹. Para além disso, existem metas dentro de diferentes questões urbanas, como transporte, urbanização inclusiva, redução de danos causados por catástrofes, redução do impacto ambiental negativo, acesso a espaços públicos seguros, apoio especial aos países em desenvolvimento⁶², entre outros⁶³.

⁶⁰ (ONU, s.d).

⁶¹ (ONU, s.d).

⁶² Através da cooperação técnica e financeira.

⁶³ O ODS 11 pode ser encontrado na página <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>.

4. O papel do Banco Mundial

O Banco Mundial possui uma ampla gama de projetos, inclusive voltados para área de moradia. Alguns desses projetos envolvem empréstimos para ampliação da capacidade do Estado de regularizar a posse de terra, mapear áreas de risco, fornecer incentivos para investimentos habitacionais e reassentamento em casos que se mostre necessário⁶⁴. A instituição possui larga influência devido ao seu tamanho e capacidade cooperativa com outras organizações, assim como Estados. Em 2013, a Relatora Especial Raquel Rolnik do Conselho de Direitos Humanos da ONU publicou um relatório sobre a sua missão em conjunto com o Banco Mundial, mais precisamente sobre o tema da moradia adequada. A relatora destaca que o Banco possui papel fundamental para que os países continuem cumprindo com as suas obrigações relativas aos Direitos Humanos durante o processo de desenvolvimento. A instituição foi a primeira agência de desenvolvimento a adotar orientações sobre o reassentamento involuntário⁶⁵, reconhecendo a profundidade do impacto que remoções podem ter na vida das vítimas, reunindo conhecimento sobre o tema, e influenciando a ação de instituições financeiras públicas e privadas⁶⁶. Além disso, em 1999, o Banco Mundial formou uma aliança global de cidades em conjunto com a Organização das Nações Unidas, tema que será retratado no próximo tópico do paper.

Raquel Rolnik (2013) cita projetos que obtiveram ganhos duvidosos para a população como um todo, parecendo estar mais voltados para o interesse de empresas, onde os custos do desenvolvimento recaírem sobre a população mais pobre, que passou por processos como o da remoção. Alguns projetos apoiados pelo Banco Mundial ainda causam um índice elevado de remoções, afetando um valor estimado de 1 milhão de pessoas⁶⁷. Também é possível apontar casos onde os métodos de consulta não eram apropriados para determinados grupos étnicos,

⁶⁴ (WORLD BANK, 2011).

⁶⁵ Definido pela remoção forçada quando essa acontece sem a provisão ou o acesso à proteção legal, segundo o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1997, apud ROLNIK, 2013, p.6).

⁶⁶ (ROLNIK, 2013, p.5).

⁶⁷ Dois quintos desse grupo sofreram deslocamento forçado, enquanto os três quintos restantes serão economicamente afetados pelos projetos. Essa estimativa do Independent Evaluation Group (s.d, p. xvi, apud ROLNIK, 2013, p.5) contém apenas aqueles que sofrem diretamente com os resultados das atividades, podendo o número ser maior devido àqueles que são afetados indiretamente.

por exemplo, ou onde nem foi feita a consulta do grupo, fazendo-se o uso de ameaças para que os termos de reassentamento fossem aceitos⁶⁸, o que contribui para a violação do direito à moradia dessas pessoas, assim como a sua exclusão do processo decisório que afeta diretamente a sua vida.

Nesse mesmo relatório foram elencadas medidas que poderiam contribuir para que os projetos realizados pelo Banco, ou que contassem com o investimento do mesmo, pudessem garantir que o direito à moradia adequada seria preservado. Algumas dessas medidas elencadas são: a adoção de salvaguardas alinhadas às obrigações internacionais relativas aos direitos humanos dos Estados-membros, a proibição de remoções forçadas, e a maior participação das vítimas nos processos de criação e implementação dos projetos. Também se recomenda que o financiamento de projetos que culminem no reassentamento involuntário apenas deve ocorrer em casos onde esses promovam a realização de um bem-estar maior, que seja relativo às obrigações internacionais do Estado em questão com os direitos humanos.

4. 1 Cities alliance: união entre o global e o municipal

Cities Alliance se constitui enquanto um projeto de grande valor para fazer uma ponte entre os problemas urbanos comuns, que em muitos momentos são tidos como responsabilidade do governo local, e o plano internacional. Uma ação desse tipo é capaz de coordenar e unir diversos atores, facilitando projetos de cooperação, assim como a troca de informações e o desenvolvimento de procedimentos mais eficazes. A aliança é formada por 29 organizações globais, entre elas Estados⁶⁹, autoridades locais, ONGs⁷⁰, organizações multilaterais⁷¹, setor privado, universidades e centros de pesquisa.

A Cities Alliance possui duas janelas de atuação, sendo a primeira focada no nível municipal/doméstico, e a segunda no nível global. A atuação no nível municipal/doméstico é feita através da provisão de assistência técnica nos planos

⁶⁸ (ROLNIK, 2013, p.9).

⁶⁹ Sendo eles Brasil, Chile, França, Alemanha, Gana, África do Sul, Suécia, Suíça, Uganda, Reino Unido e Estados Unidos (CITIES ALLIANCE, s.d).

⁷⁰ Sendo elas a Habitat For Humanity, Avsi, Reall, Slumdweller International e WIEGO (CITIES ALLIANCE, s.d).

⁷¹ Se tratando da UNICEF, UN-Habitat, UNCDF, The World Bank Group (CITIES ALLIANCE, s.d).

municipais e nacionais em vários países, além de abranger duas iniciativas: o Country Programme e o Innovation Fund⁷². A primeira iniciativa consiste em programas de longo prazo, que são desenvolvidos especialmente para o contexto e necessidades locais, financiando iniciativas urbanas que sejam sustentáveis e contribuam para o desenvolvimento. Esses programas podem possuir atividades realizadas nos níveis comunitário, local e nacional⁷³. O Innovation Fund seria um programa que existe com o objetivo de reunir novas ideias e abordagens para solucionar problemas urbanos comuns, tendo como o foco principal o problema da urbanização acelerada, comum aos países em desenvolvimento⁷⁴.

O objetivo é que as boas experiências realizadas no nível municipal/doméstico possam ser orientadas para a janela global, através dos seus Joint Work Programmes, que lidam com as 4 áreas temáticas que guiam o trabalho da aliança, sendo eles: crescimento econômico equitativo, resiliência, gênero e migração⁷⁵. Os Joint Work Programmes existem enquanto uma plataforma de coordenação, centro de conhecimento e think tank, para reunir conhecimentos sobre os principais problemas urbanos. Um desses programas é o Cities in the Global Agendas, que busca fomentar uma maior participação dos governos subnacionais e dos atores locais nos processos intergovernamentais, assim como a promoção dos princípios de Direitos Humanos e cidadanias, especialmente para aqueles que vivem na informalidade⁷⁶. O programa em si é essencial para casos como o do Horto Florestal, podendo auxiliar o processo de busca por alternativas que não violem o direito humano à moradia. Além disso, o Cities in the Global Agendas também se constitui enquanto plataforma para troca de boas práticas que possibilitem a integração dos acordos realizados nos níveis local e nacional, permitindo que todos os níveis de governo doméstico identifiquem com maior facilidade suas prioridades dentro da agenda de

⁷² Segundo as informações disponibilizadas pela Cities Alliance em seu website.

⁷³ Para mais informações acessar: <https://www.citiesalliance.org/how-we-work/our-operations/country-programmes>.

⁷⁴ Para conhecer mais as iniciativas desenvolvidas pelo programa, acesse: <https://www.citiesalliance.org/how-we-work/our-operations/innovation-programme>.

⁷⁵ Atualmente a Cities Alliance possui 4 programas ativos voltados para as áreas temáticas mencionadas, sendo eles: Cities in the Global Agendas, Gender and Women's Empowerment, Promoting Equitable Economic Growth in Cities e Resilient Cities. Para mais informações sobre o programa, acesse: <https://citiesalliance.org/how-we-work/our-operations>.

⁷⁶ Outras informações sobre o programa podem ser encontradas na página <https://www.citiesalliance.org/jwp-globalagendas>.

promoção de cidades sustentáveis consultando os atores locais⁷⁷. Além disso, o programa visa impulsionar agendas internacionais, como a Agenda 2030 da ONU, no nível local.

⁷⁷ (CITIESALLIANCE, s.d).

5. Opções de resistência

5.1 Exemplo do movimento Abahlali baseMjondolo

A resistência às remoções forçadas existe em outras partes do globo, partindo de atores diversos. O movimento Abahlali baseMjondolo, em Durban na África do Sul, é um exemplo dessa resistência, e mostra como a união de comunidades locais pode ser capaz de alterar a sua realidade, estabelecer novas relações com o governo, e ainda assim manter o seu protagonismo ao formar parcerias com universidades, grupos da sociedade civil e ONGs.

Durante o período do apartheid, a divisão espacial era completamente racializada, e somente com o fim desse período foi possível se pensar outras políticas relativas ao direito à moradia, assim como o direito à cidade⁷⁸. Ainda sob o regime uma série de concessões foram feitas em resposta aos movimentos populares que demandavam o direito à cidade, essas concessões foram reformas legais e algum nível de reconhecimento das ocupações de Terra por parte do Estado⁷⁹. As políticas que se sucederam após o regime, se basearam em modelos do Banco Mundial, envolvendo subsídios governamentais para a compra de casas que em grande maioria eram muito precárias, o que fez com que esse programa não tivesse sucesso, e não fosse possível realmente resolver o problema do acesso à moradia e à cidade⁸⁰. A partir de 2004, o Estado retomou as políticas do período anterior de apartheid, que envolviam a “limpeza espacial”, com a retirada de favelas e barracos⁸¹.

Em resposta a essa política⁸², surgiram centenas de revoltas em várias cidades, que foram recebidas com forte repressão policial, mas que ainda assim continuaram e se fortaleceram. As demandas dos grupos em protesto envolviam a possibilidade de tomar decisões próprias sobre onde morar, pelo direito à cidade, e

⁷⁸ Segundo Pithouse (2009).

⁷⁹ (PITHOUSE, 2009).

⁸⁰ De acordo com Pithouse (2009), as casas de baixa qualidade eram alocadas em regiões periféricas, o que retirava famílias de regiões centrais da cidade, e contribuía mais ainda com a segregação espacial.

⁸¹ O que contraria a própria Constituição, que foi estabelecida após o apartheid, e que garantia o direito à moradia, assim como leis que protegiam posseiros da remoção arbitrária ou que deixasse a vítima desabrigada (PITHOUSE, 2009).

⁸² O governo possuía três tipos de estratégia para eliminar os barracos: a primeira era minar a entrega de serviços como água e eletricidade, a segunda era fiscalização e repressão para impedir o crescimento dos assentamentos, e a destruição dos assentamentos (PITHOUSE, 2009).

também poderem participar do processo de definição do que seria o desenvolvimento, já que o Estado usava o argumento da necessidade de desenvolvimento e modernização para justificar suas ações⁸³. A participação da comunidade no processo decisório sobre seu próprio destino, e sua relação com a cidade, não eram uma preocupação do governo local, que formulava políticas que eram incapazes de resolver os problemas que os cidadãos enfrentavam.

Em 2005, na cidade de Durban, surgiu um movimento organizado de moradores de favelas, voltado contra a erradicação de seu assentamento, que com o passar do tempo foi capaz de conceber o intercâmbio entre mais de 10 assentamentos, criando o Abahlali baseMjondolo⁸⁴. O movimento optou por não se alinhar a partidos, e estabeleceu contato com ONGs e igrejas, partindo do princípio de que seus aliados não deveriam falar por eles, e sim conversar, já que o protagonismo devia ser sempre do grupo⁸⁵. O movimento foi recebido com bastante repressão por parte do Estado, que inicialmente o declarou ilegal, além de sofrerem com violência policial durante protestos e até mesmo nos próprios assentamentos, que acabaram sendo ocupados pela polícia⁸⁶.

Apesar dos ataques promovidos pelo Estado, o Abahlali baseMjondolo foi capaz de manter sua existência e continuar lutando pela causa da moradia. O movimento se expandiu, e foi capaz de resistir às remoções em todos os assentamentos em que sua presença era mais forte, construir novos barracos, expandir novos assentamentos, e conquistar o acesso a vários serviços fornecidos pelo Estado⁸⁷. O Abahlali baseMjondolo seguiu fazendo campanhas e reuniões com ONGs, acadêmicos e advogados, o que foi capaz de contribuir positivamente com o crescimento e sucesso do movimento, que ainda enfrentaria mais uma tentativa legal⁸⁸ de criminalização de favelas, mas foi capaz de provar através de meios legais que esse projeto de lei seria inconstitucional, conseguindo derrubá-lo.

⁸³ (PITHOUSE, 2009).

⁸⁴ Segundo Pithouse (2009), a ideia inicial desse movimento seria a de buscar políticas para os mais pobres, que fossem formuladas por eles mesmos.

⁸⁵ (PITHOUSE, 2009).

⁸⁶ Segundo Pithouse (2009), o Estado agia dessa forma com o argumento de que o grupo era liderado por algum agente de um governo estrangeiro, que buscava desestabilizar o país.

⁸⁷ (PITHOUSE, 2009).

⁸⁸ O “Slums Act” previa a criminalização de ocupações de terra ilegais, a resistência a remoções, e movimentos de favela que ocupassem a terra ilegalmente e angariassem dinheiro através da cobrança de taxa para afiliados (PITHOUSE, 2009).

O caso do Abahlali baseMjondolo exemplifica como é possível formar correntes de resistência com a colaboração de vários atores, mantendo a relevância do grupo em questão como líder de suas próprias pautas. Essas correntes se mostram positivas e necessárias em situações como a da remoção forçada, que seria também o caso do Horto Florestal, já que possibilitam o fortalecimento do grupo de vítimas. O papel das ONGs e outros grupos da sociedade civil, no caso das remoções, deve ser o de assistir e fortalecer os movimentos já existentes, levando em consideração as pautas que seus membros percebem como necessárias e urgentes.

5.2 Resistência por meio das ONGs e Redes de ativismo

As ONGs devem ser aliadas à luta pelo direito de moradia, no nível local, nacional e global. Diversas organizações atuam com o objetivo de somar aos movimentos de direitos humanos, utilizando de diferentes métodos para que essa agenda possa ser promovida, levando em consideração especificidades locais. Uma dessas organizações é a Habitat For Humanity, que possui alcance global atuando em mais de 70 países, tendo impacto na vida de mais de 29 milhões de pessoas⁸⁹. Suas ações são variadas, sendo a principal a construção e adequação de moradias, mas também se estendendo para o oferecimento de assistência técnica e capacitação para que famílias de baixa renda melhorem suas condições habitacionais, promovendo oportunidades acessíveis de financiamento de imóveis, assim como a defesa da moradia adequada mediante a organização de atividades públicas e incidência política⁹⁰.

No Brasil, o grupo desenvolve projetos formatados para atender as necessidades locais, já tendo atingido mais de 87 mil pessoas com suas atividades⁹¹. A sua atuação envolve a participação na discussão de políticas públicas, elaborando e defendendo propostas de mudanças políticas que promovam o direito e acesso à moradia, o fortalecimento da capacidade de atores sociais que lutam pela moradia adequada⁹². O grupo ainda criou um projeto em

⁸⁹ Segundo informações da Habitat For Humanity (s.d).

⁹⁰ (HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD, s.d)

⁹¹ Segundo a Habitat para a Humanidade Brasil (s.d).

⁹² (HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL, s.d).

Pernambuco⁹³ para o mapeamento de conflitos de terra locais, com o objetivo de explicitar os maiores problemas e apontar possíveis soluções⁹⁴. Projetos como esse são extremamente necessários em situações de remoções forçadas, assim como outras violações, já que possibilitam o levantamento de informações que servem para ajudar atores civis no processo de resistência. Além disso, a maior disponibilização de dados sobre as situações de violação contribuem para a identificação de soluções para uma outra violação que possa estar ocorrendo em um local diferente.

Outro ator relevante no campo da resistência e construção de soluções é a rede formada pela Habitat International Coalition (HIC). A HIC surgiu a partir do comitê de ONGs estabelecido na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, e tinha o objetivo de liderar a coordenação de contribuições de ONGs na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos⁹⁵. A rede ainda atua em conferências da ONU Habitat, mas expandiu seu escopo de atuação para o fortalecimento das redes entre os membros e organizações⁹⁶. A HIC opera produzindo conhecimento sobre o tema, denunciando violações de direito relacionadas à moradia, apoiando movimentos já existentes, realizando campanhas de solidariedade⁹⁷. Para além disso, a rede contribui influenciando políticas públicas nos níveis locais, nacionais e globais, constrangendo instituições internacionais, autoridades estatais e o setor privado a adotarem e implementarem uma legislação que previna e interrompa a violação de direitos relativos à moradia, assim como a criminalização de ativistas⁹⁸.

A rede possui várias ferramentas voltadas para a busca de novas soluções e a construção de alternativas que promovam os direitos humanos, dentre elas duas merecem maior destaque. O Violations Database é um site interativo onde se

⁹³ O projeto criado em 2018 é chamado Terra e Moradia: Conflitos Fundiários Urbanos em Pernambuco (HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL, s.d)..

⁹⁴ (HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL, s.d).

⁹⁵ Segundo a Habitat International Coalition (s.d).

⁹⁶ Segundo o website da Habitat International Coalition, a rede conta com a presença de mais de 300 membros, entre eles organizações, acadêmicos, defensores de direitos humanos e movimentos sociais.

⁹⁷ A rede também apoia movimentos que lutam contra a gentrificação, que é um dos elementos que impossibilita a moradia dos mais pobres em determinadas áreas da cidade, e também contribui com a luta pela regularização de assentamentos populares. Outro meio de atuação do grupo é o fornecimento de apoio legal e proteção de ativistas, o que é essencial para aqueles que são as próprias vítimas de baixa renda, e que, portanto, se encontram em posição de vulnerabilidade (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, s.d).

⁹⁸ (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, s.d).

documenta as violações mais comuns mundialmente de moradia e terra, facilitando a coleta de dados relativos a novos casos⁹⁹, o que permite um maior mapeamento da situação e uma reação mais ativa dos atores. A outra ferramenta é o Human Rights Observatory, iniciativa coletiva dos membros da rede, que busca indicar soluções, influenciar debates nacionais e internacionais, e unir esforços para implementar, monitorar e avaliar novas agendas globais voltadas para a moradia¹⁰⁰.

Os dois grupos retratados acima demonstram como pode ser feita uma ação mais ampla de resistência, com união de ONGs, movimentos sociais, academia, e outros atores. Essas redes formadas são capazes de formular ações tanto para o nível local quanto internacional, inclusive criando uma ponte entre os dois, o que é essencial para a resolução de possíveis casos que não recebem tratamento adequado no plano doméstico.

⁹⁹ (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, s.d).

¹⁰⁰ (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, s.d).

6. Conclusão e recomendações

6.1 Governo Brasileiro

É notável a violação do direito à moradia existente no caso do Horto Florestal. Os moradores que habitam a região são descendentes daqueles que receberam do próprio Estado o direito de construir as suas casas na localidade. Além disso, esses moradores já possuem relação com a região, sendo essa emocional ou histórica¹⁰¹. Outro ponto é que os moradores se encontram dentro dos parâmetros legais estabelecidos para a provisão da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o que poderia permitir o processo legal que garantiria a permanência dessas pessoas na região, salvaguardando o seu direito à moradia. Portanto, existem três recomendações possíveis, visando à permanência das famílias. A primeira é a realização da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, já que as casas existentes na comunidade já se enquadram aos padrões pré-estabelecidos. A segunda é o estabelecimento de nova parceria, como a feita previamente com a UFRJ, no sentido de mapear a região e encontrar meios ecologicamente sustentáveis de manter as famílias, e ainda possibilitar a expansão necessária ao Jardim Botânico, de modo que todos os interesses sejam atendidos, sem maiores violações. A terceira recomendação é a aprovação do Projeto de Lei Nº 161/2009 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que declara as áreas do Horto Florestal como de especial interesse social para fins de reurbanização e regularização¹⁰².

6.2 Organismos multilaterais

No caso do Banco Mundial, é necessário que não se financie projetos de desenvolvimento que já tenham a previsão de causar remoções forçadas, e o Banco deve pressionar para que esses projetos sejam refeitos de forma que encontrem soluções mais sustentáveis, afinal o desenvolvimento não pode ser exclusivo e violento. Além disso, é importante maior participação da sociedade civil local ao longo dos processos de desenvolvimento do projeto, para que se

¹⁰¹ Não se deve deixar de considerar a importância histórica da comunidade para a cultura negra, já que já foi região de quilombos.

¹⁰² (Rio de Janeiro (RJ), 2009).

encontre soluções mais democráticas e que de fato possam vir a beneficiar essas pessoas, que serão diretamente afetadas pelo resultado do processo. A iniciativa da Cities Alliance possui papel positivo na promoção dos direitos humanos e melhorias na qualidade de vida nas cidades, de forma que seus projetos deveriam ser ampliados, especialmente para o auxílio do fomento da Agenda 2030, já que existe uma lacuna entre os níveis municipal e internacional, o que pode dificultar a implementação do ODS 11.

No caso da Organização das Nações Unidas, existem diversos projetos desenvolvidos no âmbito municipal, além da Agenda 2030 e as articulações da ONU-Habitat, o que representa um avanço em direção a uma maior inclusão das cidades no internacional. A recomendação é que o tema da cidade seja mais discutido nessa plataforma internacional, e que ganhe maior espaço, de forma que facilite a cooperação entre os Estados, e a Nova Agenda Urbana da ONU-Habitat realmente possa surtir efeito. Para isso, é necessário que haja o engajamento para que o Plano Estratégico 2020-2023, que visa aumentar o status da Onu-Habitat¹⁰³, possa ter sucesso.

6.3 Alianças para resistência

Casos como o do movimento Abahlali baseMjondolo demonstram o poder de mudança já existente nas comunidades, assim como poder de resistir e impulsionar suas agendas. Além disso, nesse caso em específico fica clara a necessidade de manter os atores em questão em evidência, enquanto protagonistas e voz do movimento. A recomendação é que grupos que formem alianças com movimentos sociais, como por exemplo a academia e ONGs, não tomem para si a liderança ou processos decisórios relativos aos movimentos, já que os movimentos são capazes de encontrar soluções que são adequadas para a própria luta, devendo esses outros atores servirem como meios de apoio. Organizações como a Habitat For Humanity e a Habitat International Coalition são fundamentais para ajudar a preencher a lacuna entre o internacional e o municipal, assim como possibilitar a maior troca de informações entre atores localizados em

¹⁰³ Entre outros objetivos.

diferentes regiões do globo, através de ferramentas como o Human Rights Observatory.

6.4 Conclusão

O caso do Horto Florestal demonstra a necessidade ainda existente de avançar a agenda do direito à moradia, já que os casos de violação no Brasil e ao redor do mundo ainda são comuns. É necessária a maior integração de atores, nos níveis municipal, estadual, nacional e internacional, para a defesa desse direito. Cada um desses atores pode contribuir com elementos necessários para a resolução de problemas, e a maior sintonia entre eles é essencial para que se atinja esse objetivo. Além disso, essa integração se faz relevante para a maior troca de conhecimento, boas práticas, e soluções urbanas, de forma que as cidades possam ser um espaço inclusivo, onde o direito à cidade seja democratizado, e os cidadãos possam ter uma maior qualidade de vida.

7. Bibliografia

ANGOTTI, Tom; IRÁZABAL, Clara. Planning Latin American Cities. **Latin American Perspectives**, [s. l.], v. 44, n. 2, ed. 23, p. 4-17, 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. Basta de Remoções Forçadas!. *In: **Basta de Remoções Forçadas!***. Recife: Marcos Barbosa, [S.D]. Disponível em: <https://anistia.org.br/entre-em-acao/peticao/basta-de-remocoes-forçadas/>. Acesso em: 16 jun. 2020.

BUTLER, Chris. **Henri Lefebvre**: Spatial Politics, everyday life and the right to the city. [S. l.]: Routledge, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO.. *In: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. A. **Momento de ação global para as pessoas e o planeta***. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/0/832580830061F318032576A20074F5D9?OpenDocument>. Acesso em: 24 jun. 2020.

CITIES ALLIANCE. **JWP Cities in the Global Agendas**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/jwp-globalagendas>. Acesso em: 17 jun. 2020.

CITIES ALLIANCE. **Our Operations**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://citiesalliance.org/how-we-work/our-operations>. Acesso em: 17 jun. 2020.

FEDERAL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2020.

FERNANDES, Edésio. "**O conflito entre o social e o ambiental é falso**". [S. l.], 27 jun. 2013. Disponível em: <http://www.canalibase.org.br/os-falsos-argumentos-para-a-remocao-do-horto/>. Acesso em: 16 abr. 2020.

FERNANDO COLLOR (Brasil). Decreto No 591, de 6 de julho de 1992. **ACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS/MRE**, Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

FIOCRUZ. Fundação. **MAPA DE CONFLITOS ENVOLVENDO INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL: RJ – Comunidade do Horto Florestal luta contra especulação imobiliária e remoção do Jardim Botânico**. [S. l.], 2018. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?conflito=rj-comunidade-do-horto-florestal-luta-contr-especulacao-imobiliaria-e-remocao-do-jardim-botanico>. Acesso em: 2 jun. 2020.

GOMES, Bianca. **A Regularização Fundiária do Horto Florestal no Rio de Janeiro**. Orientador: Rafael da Mota Mendonça. 2018. Monografia (Bacharel) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, [S. l.], 2018. Disponível em:

<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/37691/37691.PDF>. Acesso em: 21 maio 2020.

HABITAT BRASIL. **Advocacy**. [S. l.], [S. D] Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/projetos/advocacy/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

HABITAT BRASIL. **Habitat Brasil**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

HABITAT FOR HUMANITY. **History**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://www.habitat.org/about/history>. Acesso em: 30 jun. 2020.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. **Members**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://www.hic-net.org/coalition/members/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. **Mission and Strategy**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://www.hic-net.org/coalition/mission-and-strategy/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. **Our History**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://www.hic-net.org/coalition/our-history/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. **Tools**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://www.hic-net.org/knowledge-tools/tools/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD. **¿Qué hacemos?**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://www.habitat.org/lac-es/nuestro-impacto>. Acesso em: 30 jun. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **Writings on Cities**. [S. l.]: Blackwell, 1996.

MARICATO, Erminia. Erminia Maricato: "As vítimas da falta de moradia têm cor no Brasil": Arquiteta e professora da USP conversou com o Brasil de Fato sobre conjuntura política e Direito à Cidade. *In: Cidades*. Recife: Marcos Barbosa, 1 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2019/03/25/erminia-maricato-as-vitimas-da-falta-de-moradia-tem-cor-no-brasil>. Acesso em: 16 jun. 2020.

MARICATO, Erminia. Tackling the Housing Deficit. *In: MARCOVITCH, Jacques (ed.). Economic Growth and Income Distribution in Brazil*. [S. l.]: EdUsp, 2007. cap. 3, p. 33-56.

OLIVIERI, Laura. **Horto Florestal: um lugar de memória da cidade do Rio de Janeiro**: A construção do Museu do Horto e seu correspondente projeto social de memória. Orientador: Profa. Denise Pini Rosalem da Fonseca. 2012. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, [S. l.], 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/21757/21757.PDF>. Acesso em: 1 jun. 2020.

ONU HABITAT. **ONU-HABITAT**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

ONU HABITAT. **THE NEW URBAN AGENDA**. [S. l.], 20 out. 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

ONU HABITAT. **The Strategic Plan 2020 - 2023**. [S. l.], 2019. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-09/strategic_plan_2020-2023.pdf. Acesso em: 24 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização. Federal. *In: Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [S. l.], 6 jul. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização. **Brazil**. [S. l.],[S. D]. Disponível em: <https://unhabitat.org/brazil>. Acesso em: 2 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização. **Mandates of the Working Group of Experts on People of African Descent; the Special Rapporteur in the field of cultural rights; the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions; the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context; and the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons**. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23575>. Acesso em: 3 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização. **Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis: Spatial Politics, everyday life and the right to the city**. [S. l.],[S. D]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 2 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Momento de ação global para as pessoas e o planeta**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO. Painel Regional: Rio de Janeiro e Bairros. *In: SEBRAE. Painel Regional: Rio de Janeiro e Bairros*. [S. l.], 2015. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae_INF

REG_2014_CapitalRJ.pdf. Acesso em: 21 abr. 2020.

PITHOUSE, Richard. **AB AHLALI BASEM JONDOLO AND THE STRUGGLE FOR THE CITY IN DURBAN, SOUTH AFRICA**. *Cidades*, [S. l.], v. 6, n. 9, 1 jul. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica do Rio de Janeiro**. [S. l.], [S. D]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 30 jun. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.** [S. l.], 15 mar. 2013. Disponível em: http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/02/A-HRC-22-46-Add.3_English-report-final.pdf. Acesso em: 3 jul. 2020.

VALOR INVESTE. **Aluguel compromete 50% da renda em São Paulo e no Rio de Janeiro:** O custo de vida total, entretanto, é mais alto em Goiânia e Belo Horizonte, onde as outras contas chegam a consumir todo o salário médio do morador, aponta pesquisa do QuintoAndar. São Paulo: Isabel Filgueiras, 23 dez. 2019. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/imoveis/noticia/2019/12/23/aluguel-compromete-50percent-da-renda-em-sao-paulo-e-no-rio-de-janeiro.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2020.

WORLD BANK. **Moradias melhores e mais seguras para dois milhões de pessoas no Estado do Rio.** [S. l.], 15 mar. 2011. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2011/03/15/brazil-better-safer-housing-2-million-people>. Acesso em: 3 jul. 2020.